

# 全面推进乡村振兴：权威专家 深度解读十九届五中全会精神

**编者按：**中共十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），对全面推进乡村振兴作出了系统谋划和战略部署。为了进一步领会会议精神，本刊编辑部邀请“三农”领域权威专家对《建议》中有关全面推进乡村振兴方面的内容进行深度解读，以飨读者。

## 全面推进乡村振兴重在激发内生活力

魏后凯

中共十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，把“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”作为“十四五”时期经济社会发展的十二大重点任务之一，明确提出要“全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化”。同时，《建议》从提高农业质量效益和竞争力、实施乡村建设行动、深化农村改革、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接四个方面阐述了全面推进乡村振兴的具体路径，并将“脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进”作为“十四五”时期经济社会发展的主要目标之一。这就为“十四五”时期全面推进乡村振兴指明了方向，明确了目标任务和实施路径。

乡村振兴是一项长期的艰巨任务。早在2018年1月，中共中央、国务院在《关于实施乡村振兴战略的意见》中就提出了乡村振兴三个阶段战略构想，明确到2020年乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。乡村振兴战略实施3年多以来，目前已经取得了重要进展，其制度框架和政策体系基本形成，一些改革试点和重大行动计划也在积极有序推进。可以认为，实施乡村振兴战略的第一阶段目标已经得到较好的实现。特别是，脱贫攻坚和全面建成小康社会目标任务的如期实现，开启了全面建成社会主义现代化强国的新征程。在新发展阶段，全国“三农”工作的重点将从脱贫攻坚转移到全面推进乡村振兴上来，乡村振兴战略实施也将从前一阶段的构建制

度框架和政策体系进入到全面推进实施的新阶段。在“十四五”乃至今后较长一段时期内，全面实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，将成为全国“三农”工作的中心任务。

乡村振兴战略从启动实施到全面实施转变，反映了发展阶段和“三农”工作任务的变化。自2015年实施脱贫攻坚战以来，举全党全国全社会之力，确保如期高质量打赢脱贫攻坚战成为一项政治任务，也是全面建成小康社会的底线要求。经过5年多的持续努力，目前脱贫攻坚目标任务已经如期完成，现行标准下农村贫困人口全面脱贫，稳定实现“两不愁三保障”，全国832个贫困县全部摘帽，解决了区域性整体贫困，由此消除了现行标准下的农村绝对贫困现象，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。进入“十四五”时期，随着发展阶段和目标任务的变化，需要在巩固拓展脱贫攻坚成果、全面提高脱贫质量的基础上，以高质量发展为主题，以加快农业农村现代化为目标，全面实施乡村振兴战略，实现从脱贫攻坚到乡村振兴的转型。在新形势下，全国“三农”工作的重点将从脱贫攻坚转移到全面实施乡村振兴战略上来，未来解决相对贫困也需要统筹纳入乡村振兴战略。

无论是全面推进乡村振兴还是全面实施乡村振兴战略，这里所指的“全面”均具有丰富的科学内涵。从工作力度看，随着脱贫攻坚目标任务的如期实现，各级政府都要加大投入和支持力度，全力推进乡村振兴，把加快农业农村现代化、促进乡村全面振兴作为新时期“三农”工作的首要任务；从振兴领域看，就是要全面推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展；从地域范围看，不论是东部发达地区还是中西部欠发达地区，都要把工作重点转移到全面实施乡村振兴战略上来，切实在资金投入、要素配置、公共服务和干部配备等方面将农业农村放在优先位置，即使是脱贫摘帽地区也应在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上全面推进乡村振兴，着力提升其内生发展能力；从政策层面看，要全面推进落实已出台的各项规划、行动方案、法律制度和相关政策，并根据情况变化适时进行调整和修订，使之得到有效实施。

乡村振兴是实现城乡协调发展、共同繁荣的关键。全面推进乡村振兴，既要更好发挥政府的主导作用，持续加大各级政府对农业农村的支持力度，优化完善农业支持保护体系和强农惠农政策；更要充分发挥农民的主体作用，全力调动广大农民的积极性、主动性和创造性，把更好发挥政府的主导作用与充分发挥农民的主体作用有机结合起来，实行内外联动、相互促进。为此，要全面深化农村改革，全面激活主体、要素和市场，全力激发乡村振兴的内生活力，增强农村内生动力和发展能力，走内生型的乡村振兴之路。一般地讲，内生活力是源自一个系统自身的内生动力、发展能力和势头的统称，它是内生动力、内生发展能力和发展势头的有机整体。激发乡村振兴的内生活力，不仅需要激活乡村振兴的内生动力，更需要培育和增强其内生发展能力，并保持向好的发展态势。不同于脱贫攻坚，乡村振兴的关键在于激发其内生活力，这种内生活力是实现乡村全面振兴的根本动力源泉。

实践经验证明，积极培育并推动形成多领域、多层次、多形式的发展共同体，是激发乡村振兴内生活力的有效途径。这种发展共同体既包括城乡发展共同体，也包括乡村发展共同体，它可以在地级市、县（区、市）、乡镇、村庄等不同地域层面来进行构建。从城乡发展共同体看，重点是按照城乡互补、互促、互利、互融的要求，积极探索城乡教育共同体、医疗卫生共同体、文化共同体、生态共同体和产业共同体等。这种城乡发展共同体是推进城乡融合发展和一体化的重要载体。从乡村发展共同

体看，目前一些地方已经开展了乡村产业共同体、治理共同体等的积极探索，多种形式的乡村共同体的涌现激发了乡村振兴的内生活力，有利于促进农村产业融合和共享发展。例如，在乡村产业共同体中，龙头企业、家庭农场、专业合作社、社会化服务组织、村集体和农户等不同主体，通过产业链和利益链共同形成一个有机的整体。这种乡村发展共同体既是一个利益共同体，也是一个责任共同体，它将有利于形成利益共沾、责任共担的多赢格局，而且，通过小农户与现代农业的多元化利益联结机制，可以使广大农民更多分享产业链的增值收益。

激发乡村振兴的内生活力，需要在保障国家粮食安全、多元化资金投入、农民持续增收、基础设施管护和乡村治理、新型农村集体经济发展等各个领域，构建制度化、规范化、可持续的长效机制，为全面推进乡村振兴提供坚实的制度保障。譬如，在资金投入方面，乡村振兴涉及到产业发展、基础设施、公共服务、文化和生态建设等诸多方面，资金供需缺口巨大。一方面，要始终坚持农业农村优先发展，进一步加大政府财政资金投入，建立乡村振兴财政资金稳定增长机制，确保各级财政农林水支出增长速度高于一般公共预算支出增长幅度。另一方面，要充分发挥财政资金的引导作用，增强财政政策与金融政策的协同效应，积极推动城市资本下乡和社会资本进入，多渠道筹集乡村建设资金，构建政府、企业、村集体和村民多主体参与的多元化投入长效机制，促进农业农村投资持续稳定快速增长。又如，在农民持续稳定增收方面，虽然近年来农民收入增长速度持续高于城镇居民，但农民增收难度日益加大，且越来越依赖工资性收入和转移性收入，尤其是农民离开农业农村到城镇打工的工资性收入和政府转移性收入。2019年，在全国农村居民人均可支配收入增长来源中，工资性收入和转移性收入的贡献率高达69%，其中贫困地区高达75%。为此，需要采取综合性政策措施，建立完善农业农村导向型的农民稳定增收长效机制，其核心是建立现代乡村产业体系，持续增加农民家庭经营性收入，稳定工资性收入并不断提高来自农业农村的工资性收入比重，同时通过深化改革激活农村各类资源，打通资源变资本、变财富的渠道，大力拓展农民财产性收入来源，增加农民财产性收入的比重。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

## 实施乡村建设行动：让梦想照进现实

姜长云

推进乡村建设和乡村振兴，承载着几代中国人的爱国报国情怀和推进中国乡村现代化的美好梦想。上世纪二三十年代，在中国历史上曾经掀起了一场声势浩大的乡村建设运动，主张以乡村教育、乡村改造和乡村建设来解决中国的前途和出路问题，倡导通过和平方式复兴农村经济乃至全面改造乡村经

济社会。其代表人物梁漱溟、晏阳初等还分别在山东邹平、河北定县领导了相关试验探索。

作为一种当时有广泛影响的社会思潮和在局部范围开展的社会改良行动，历史上的乡村建设运动对于解决中国当今的“三农”问题、促进乡村振兴，形成了一系列具有重要借鉴价值的历史遗产和经验教训；但由于多种原因，特别是当时历史条件和发展环境的局限，在总体上并未取得具有重大实质意义的成功。当时的乡村建设运动可谓“生不逢时”。随着历史的车轮跨入2020年，以习近平同志为核心的党中央在谋划“十四五”经济社会发展和二〇三五年发展蓝图时，首次提出“实施乡村建设行动”，明确要求“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”。在全面建成小康社会胜利在望、即将开启全面建设社会主义现代化国家的历史关口，党中央作出这一重大战略决策可谓恰逢其时，是十九届五中全会《建议》的突出亮点之一。对于更好地实施乡村振兴战略，“把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置”，具有重要的战略意义和现实紧迫性。

那么，如何更好地实施乡村建设行动，让乡村建设由推进中国乡村现代化的美好梦想，转化为加快农业农村现代化的现实行动和实际成效呢？在此需要注意以下几点：

1.把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。“十四五”时期，作为中国全面建成小康社会之后开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，要面向到二〇三五年基本实现社会主义现代化的战略需求，科学谋划实施乡村建设行动，并将其放在“实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步”的坐标系中统筹考虑，推进乡村建设更好地扬帆搏浪，丰富乡村振兴内涵。

深刻领会党的十九届五中全会精神，推进乡村建设要科学把握“三新两主三坚持五更加”四组关键词，推动其在实施乡村建设行动的过程中更好地“落地生根”“开花结果”，为持续提升广大农民获得感、幸福感、安全感提供源源不断的动力源。“三新”即立足新发展阶段，坚持新发展理念，构建新发展格局；“两主”即以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线；“三坚持”即坚持稳中求进工作总基调，坚持更加重视促进全体人民共同富裕这一方向，坚持统筹发展和安全；“五更加”即实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。总体而言，当前农村居民人均收入水平仍然较低，2019年农村居民人均可支配收入仅及城镇居民的37.8%，仍有超过20%和40%的农村居民年人均可支配收入分别不及4300元和9800元。如何结合实施乡村建设行动，拓宽农民增收渠道，让农民不在促进“全体人民共同富裕”的过程中掉队，需有实实在在的举措。培育县城综合服务能力和乡镇服务功能、加强农村基础设施和人居环境建设，有利于拓展农民就地就近就业增收空间。

2.统筹培育城市群、都市圈发展的战略支点和乡村建设的引领带动力量。党的十九大要求“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化”。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》要求“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”“统筹城乡发展空间”“加快形成城乡融合发展的空间格局”。国家发展改革委明确要求优化城镇化空间格局，加快发展重点城市群、大力推进都市圈同城化建设、推进以县城为重要载体的新型城镇化建设、规范发展特色小镇和特色小城镇。强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，有利于更好发挥都市圈作为“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”的战略平台作用，

更好打造“形成城乡融合发展的空间格局”的战略支点和乡村建设的直接带动力量；有利于培育城市群、都市圈中心城市、区域节点城市辐射带动乡村振兴的战略节点，强化以工补农、以城带乡的传导机制，加快形成城乡工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。因此，实施乡村建设行动，不仅是全面实施乡村振兴战略的重要任务，还是推进国家现代化必须重视的重要内容。统筹县域城镇和村庄规划建设，有利于发挥国家发展规划的战略导向作用，统筹城乡国土空间开发格局，优化乡村生产生活生态空间，培育“田园乡村与现代城镇各具特色、交相辉映的城乡发展形态”。《建议》要求保护传统村落和乡村风貌，这有利于避免千村一面、防止乡村景观城市化，更好地塑造乡村特色和竞争优势，提升乡村独特功能价值。

3.加强农业农村基础设施建设和人居环境建设。当前城乡发展不平衡不充分问题突出，最集中表现为城乡基础设施和公共服务差距较大，严重影响农村民生质量。结合实施乡村建设行动，加强农业农村基础设施和人居环境建设，有利于增进农民生产生活的便利，增强农业农村发展后劲；有利于促进城市公共服务更好地向农业农村延伸服务能力，推动农村构建便捷生活圈、完善服务圈、繁荣商业圈，让乡村居民过上更加舒适的生活，加快建成美丽乡村、幸福乡村、宜居乡村。

在谋划“十四五”时期经济社会发展时，习近平总书记很早就强调，“必须加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一”；“必须坚持系统观念，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项”。当前农业农村基础设施薄弱，突出体现在乡村水、电、路、气、房和广播电视、通信、物流等方面。农村厕所、生活垃圾处理和污染治理等，也是农村人居环境建设的痛点难点所在。《建议》明确要求“完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量。因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，实现河湖水系综合整治”，正是找准了当前乃至中长期农业农村基础设施和乡村人居环境建设的短板弱项，瞄准了推进乡村建设的痛点难点。如据笔者近期对黑龙江省的调研，许多地方高标准农田建设滞后和建设等级低、农田水利设施排涝能力差，加大了农业生产成本，影响了农业抗灾减灾能力。乡村通信和物流不畅，影响了城乡信息交流，影响了农业和乡村产业产销衔接，也容易加大农业乡村产业的发展风险。根据历史经验，加强农村人居环境建设，应该牢固树立山水林田湖草是生命共同体的理念，强化生态环境综合整治、系统治理、源头治理，实施河湖水系综合整治，巩固提升农村人居环境建设质量。

4.推进乡村人才振兴。当前乡村发展滞后，农业农村成为推进现代化建设面临的最突出短板，原因是多方面的。但是，农民科技文化素质不高，农村青壮年劳动力特别是农村人才大量流失，也是重要原因。这不仅严重影响乡村产业素质的提高和就业增收机会的开拓，也严重制约乡村生活、生态、文化功能的培育，加剧部分乡村发展的停滞徘徊甚至萧条衰退。长此下去，容易进一步削弱乡村对人口、人才的吸引力，降低乡村发展的内生动力，形成恶性循环。因此，《建议》明确要求“提高农民科技文化素质，推动乡村人才振兴”。从当前乃至中长期来看，应该多管齐下，系统发力。第一，坚持问题导向、目标导向，加强农业农村劳动力培训，创新农民喜闻乐见又容易见效的培训方式，优化培训内容结构，提高培训质量，带动农民科技文化素质的提高；第二，要着力推进教育公平，提高农村教育质量，为提升农民科技文化素质提供长期储备；第三，要按照城乡统筹的思路，加快发展和提升职

业教育，为农业和乡村产业发展提供大量的技能型人才和创新创业人才；第四，要鼓励城市人才下乡留乡参与乡村振兴，鼓励通过外来人才引进和城市人才下乡，更好地带动乡村本土人才成长；第五，要完善乡村人才成长和发挥作用的环境，鼓励通过事业留人、感情留人、提升乡村特色功能价值吸引人等途径，完善人才在乡村成长和建功立业的激励机制；第六，结合推进农村一二三产业融合发展、城乡产业联动协同发展，包括发展乡村旅游等途径，吸引城市人口和人才下乡，推动形成城市人口人才下乡带动乡村建设的良性循环。

（作者单位：国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所）

## 构建新型工农城乡关系\*

孔祥智

党的十九届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，规划了我国未来经济社会发展包括工农城乡关系的新走向，具有深远的意义。

### 一、改革开放以来我国城乡关系的演进

新中国成立以后，为了为工业化提取资金，我国实行的是倾斜的发展战略，即农业向工业倾斜、农村向城市倾斜，其核心政策工具之一就是工农产品价格剪刀差。严瑞珍教授等（1990）对1952~1987年间的工农产品价格剪刀差进行了研究，结果表明，其绝对值大体上相当于同期全国预算内固定资产投资总额。一般认为，20世纪末期到21世纪初期，工农产品价格“剪刀差”逐渐变得微不足道了（孔祥智、何安华，2009），但在体制转型的特殊时期，我国农民仍然以“暗税”的方式为国家经济建设作出了巨大贡献，包括提供廉价劳动力（高强、孔祥智，2014）和土地资源贡献（何安华、孔祥智，2015）。不仅如此，上个世纪80年代中期以后，农民负担问题开始显现，此后愈演愈烈，1990年，仅全国农民人均村提留、乡统筹就达到上年农民人均纯收入的7.88%，还不包括其他负担。尽管国务院三令五申要减轻农民负担，但1994-1996年，全国农民人均负担的村提留和乡统筹占上年人均纯收入的比例仍然分别达到4.81%、4.92%、4.66%（宋洪远等，2000）。而且，“九五”时期（1996-2000年），农民人均收入增长速度呈下降态势，更加剧了这一时期城乡关系的恶化，从而诱发了21世纪初期的农村税费改革以及一系列旨在改善工农城乡关系政策的出台。

\* 基金项目：研究阐述党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”（18VJ062）。

2000年3月，中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，决定在安徽以省为单位进行农村税费改革试点，并要求其他省、自治区、直辖市选择少数县（市）进行试点。2002年11月，党的十六大提出统筹城乡经济社会发展的理念，成为新世纪以来我国工农城乡关系改善的起点。2004年12月中央经济工作会议作出了“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段”的判断，是此后实施的农业“四大补贴”和一系列其他惠农支农政策的理论基础。从2004年起，每年的中央一号文件都聚焦在“三农”，并包含着一系列真金白银的惠农政策。2007年10月召开的党的十七大首次提出城乡经济社会发展一体化的理念；2012年11月召开的党的十八大提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”，推动城乡发展一体化；2017年10月召开的党的十九大提出了乡村振兴战略，要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。十六大以来，从城乡统筹到城乡一体化再到城乡融合，标志着党的执政理念的转变和对城乡关系认识的深化，并推进了一系列旨在调整城乡关系的政策措施，如农业补贴政策、农产品价格支持政策、新型农村合作医疗、农村社会保障体系建设、农村低保体系建设等。截至2020年底，随着全面小康社会的建成，城乡基础设施和公共服务之间的差距已经明显缩小，城乡关系达到了一个新的阶段（孔祥智，2020）。

## 二、城乡融合战略下新型城乡关系的构建

《建议》提出要“推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。其内涵可以理解为：第一，农业和工业以及其他非农产业是互相促进的关系。十九届五中全会提出的“工农互促”的理念，超越了国民经济部门平衡表中农业和其他相关产业之间的要素联系，包括农业为其他产业的发展提供优美的环境；工业和其他城市产业为农业的发展提供超前理念，并起到示范效应。由于总体上工业的技术进步超前于农业和其他产业，因此，这种理念和示范效应对于现代农业的发展具有十分重要的作用。第二，城市和乡村互相补充，互为条件，不存在谁比谁优越的问题，乡村再也不是落后的代名词。从目前江浙等发达地区的城乡关系看，乡村是城市的后花园，为城市提供可以信赖的农产品和休闲娱乐的优美环境；城市则为农村提供农民生产和生活必需的现代工业品。在现代化背景下，一部分农民选择生活在中国城市，一部分城市居民选择生活在农村，城市和乡村生活、生产条件接近，互相融合，边界趋于模糊。第三，工业和农业、城市和乡村你中有我，我中有你，协调有致，融为一体。城乡要素市场化配置的体制机制障碍逐渐打破，城乡要素实现平等交换，双向流动。在未来的发展中强调乡村资源要素全部价值的实现，挖掘乡村多种功能，改变农村要素单向流出的局面，实现城市和乡村的融合发展、共同繁荣。

那么，如何构建这种新型工农城乡关系呢？2019年4月15日，中共中央、国务院颁布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出要重塑新型城乡关系，走城乡融合发展之路，构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制。实施城乡融合战略是构建新型城乡关系的前提和基础。按照十九届五中全会精神，主要从以下几个方面发力。

第一，在现阶段，要强化以工补农、以城带乡，通过制度供给强化城市资源向农业和农村流动，

确保农业农村优先发展，促进农业农村现代化的实现。(1) 财政资金要优先投向农业农村领域，保障“三农”资金需求。财政资金的投入可以起到四两拨千斤的作用，带动社会资金投向农业生产资料供应、农产品产业链延伸、农业农村基础设施建设等领域。(2) 各类人才要优先配置于农业农村岗位。把乡村人才纳入各级人才培养计划予以重点支持，培养一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。通过探索定向培养、对口支援等方式，引导各类人才投身乡村振兴。实践中，一些地方探索城市医院医生、护士和中小学校、幼儿园教师到农村对口单位工作一年以上才能参评相关职称的做法，有利于缓解乡村人才短缺的局面，值得推广。(3) 公共服务要优先安排到农业农村。在养老保险、医疗卫生、生活服务等领域推进城乡基本公共服务标准统一，实现从形式上的普惠向实质上的公平转变。

第二，实现农业高质量发展，提高我国农业竞争力。提高农业自身发展水平是构建新型工农城乡关系的基础。“十四五”时期，我国农业农村发展的外部环境将会更加复杂，要以机械化、自动化、信息化为核心推进农业现代化，提升农业竞争力，持续推进农业供给侧结构性改革。(1) 切实保障粮食等主要农产品安全。中国人的饭碗要牢牢端在自己手里，并主要装中国粮。根据国家统计局公布的数据，2020年全国粮食总产量为13390亿斤，粮食生产再度丰收，产量连续6年保持在1.3万亿斤以上。但与此同时我国谷物等主要粮食的进口量也连年增加。这是需求导向的，同时也说明了确保口粮绝对安全的重要意义。(2) 截至2019年底，我国农业综合机械化率已经超过70%。但这只是主要环节的机械化率，“十四五”期间，要在山区、丘陵等“薄弱地区”，甘蔗、油菜等“薄弱作物”，温室大棚、育种育苗等“薄弱环节”上下功夫，大力推进全面机械化。(3) 进一步推进农业供给侧结构性改革。优化农业生产结构，适度调减市场过剩的农产品，特别是非食用农产品的生产。优化农业生产区域性布局，根据国家粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设指南，形成比较稳定的县级农业主导产业，并围绕主导产业延长产业链，提高农业竞争力。

第三，实施乡村建设行动。乡村建设要从实际出发，尊重农民的意愿，循序渐进，不搞一刀切，避免大拆大建。乡村要有地域特点、民族特点，不能千村一面，也不能照搬城镇模式。要建成宜居宜业的现代乡村，全面完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施。“十四五”期间要在农村改厕、生活垃圾处理和污水治理方面取得重大进展，全面改善农村生产生活环境。

第四，深化农村改革，进一步向改革要红利。“十四五”期间，相当一部分地区二轮承包将要到期，要按照新修订的《农村土地承包法》的要求，耕地承包期届满后再延长三十年，稳定农村土地承包关系，为农业现代化打下坚实的制度基础。进一步推进农村宅基地、农村集体建设用地和农村集体产权制度等方面的改革，为农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体的发展提供更大的制度空间。

#### 参考文献

- 1.何安华、孔祥智，2015：《中国城镇化进程中的地价“剪刀差”成因及测算（2002—2012年）》，《河北学刊》第1期。
- 2.高强、孔祥智，2014：《“工资剪刀差”及外出农民工的隐形贡献研究》，《中州学刊》第9期。
- 3.孔祥智，2020：《全面小康视域下的农村公共产品供给》，《中国人民大学学报》第6期。



- 4.孔祥智、何安华，2009：《新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析》，《教学与研究》，第9期。
- 5.宋洪远等，2000：《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》，中国经济出版社，第49页。
- 6.严瑞珍、龚道广、周志祥、毕宝德，1990：《中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策》，《经济研究》第2期。

(作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院)

## 深化农村宅基地制度改革 激发乡村振兴活力

张天佐

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，对深化农村宅基地制度改革提出了明确要求。现行农村宅基地制度对保障农民基本居住权、维护农村稳定发挥了重要作用，但也面临制度和管理上的诸多问题。当前，我国农村正经历着广泛而深刻的历史性变革，农村社会从封闭向开放转变，城乡关系从分割向融合转化。在这一时代背景下，推进农村宅基地制度改革具有重大而深远的意义。

首先，推进农村宅基地制度改革是深化农村改革的重要内容。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。从农村承包地、宅基地和集体经营性建设用地这“三块地”的改革进程看，承包地“三权分置”已经建立了较为成熟的制度体系，集体经营性建设用地入市制度也基本成型，但宅基地制度改革进展相对缓慢。农村土地制度改革是一项系统工程，宅基地是其中的难点，这块“硬骨头”能不能啃下，直接关系到农村改革的成效。必须驰而不息将“宅改”推向前进，为深化农村改革提供全方位制度供给。

其次，推进农村宅基地制度改革是实现好、维护好、发展好农民权益的关键举措。宅基地和农房不仅是农民最基本的生活资料，也是农民最重要的财产。但目前，一些地方因历史原因造成的宅基地占有不均、强占多占等问题还比较突出，一些地方侵害农民宅基地权益的现象时有发生，一些地方农民合理的建房需求长期得不到满足。同时，宅基地产权不清晰、权能不完整，也使农民的住房财产权益难以充分体现。推进农村宅基地制度改革，有利于建立农民住房用地保障新机制，实现“户有所居”；有利于规范农村宅基地管理秩序，实现宅基地分配和使用的“公平、公正”；还可以赋予农民更多财产权利，更好分享改革发展的成果和红利。

第三，推进农村宅基地制度改革是实施乡村振兴战略的迫切需要。用好农村土地资源是实现乡村

振兴的重要物质依托。但从现实看，却面临“农村的地自己用不上、用不好”的困境。一方面，随着乡村振兴战略的深入推进和乡村建设行动的启动，乡村产业、农村基础设施建设用地需求在不断增加。另一方面，农村集体建设用地得不到有效利用。农业农村部抽样调查数据显示，2019年全国农村宅基地闲置率为18.1%。推进农村宅基地制度改革，可以盘活农村“沉睡”资源，解决乡村振兴“地从哪里来”问题；可以释放农村土地价值，解决乡村振兴“钱从哪里找”问题；还可以吸引人才下乡、能人返乡，解决乡村振兴“人往哪里聚”问题。

第四，推进农村宅基地制度改革是加强乡村治理的有效途径。当前，随着农村人地矛盾加剧，宅基地管理中的问题日益突出。一些地方村庄布局无序，农房乱搭乱建，是农村人居环境改善的难点；一些地方违法占地建房禁而不止，宅基地信访纠纷不断，是农村各类矛盾的焦点；一些地方宅基地民主管理、民主协商机制不健全，是农村土地管理的薄弱点。从地方实践看，以“宅改”为切入点来推进乡村治理，牵住了乡村治理的牛鼻子，推动了乡村治理各项措施落实落地，有利于加快建设美丽乡村、完善村民自治制度、重塑乡村治理秩序，使农村社会充满活力、和谐有序。

2015年以来，全国33个县（市、区）开展农村宅基地制度改革试点，取得了积极进展。但农村宅基地制度中的深层次矛盾和问题依然存在，需要巩固试点成果，拓展试点范围，丰富试点内容。2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过《深化农村宅基地制度改革试点方案》。2020年9月，中央农办、农业农村部召开深化农村宅基地制度改革试点电视电话会议，在全国104个县（市、区）和3个地级市启动新一轮农村宅基地制度改革试点。改革中，要着重把握好以下8个方面的要求。

一要坚持稳慎推进。现行农村宅基地制度是长期演变的结果，历史遗留问题较多，成因复杂，必须先立后破，稳慎推进，总结完善后再逐步推开。从拉美国家城市化的教训看，在农民还不能完全扎根城市的情况下，如果农村的宅基地和房子没有了、回不去了，很容易引发社会问题。要充分认识到农村宅基地制度改革的长期性和复杂性，保持足够的历史耐心，防止犯颠覆性错误，坚决守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线。

二要聚焦“三权分置”。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，是我国农村土地制度的又一重大创新，也是适应我国城乡融合发展趋势的客观要求。推进宅基地“三权分置”，理顺产权关系是关键，赋予农户更充分的宅基地用益物权是方向。要结合改革，加强理论研究和实践探索，进一步厘清“三权”关系，明确“三权”权能。

三要突出制度建设。“宅改”的核心是解决制度不健全、不完善、不可持续的问题。要探索完善宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度的方法路径，总结一批可复制、能推广、惠民生、利修法的制度创新成果，推动建立依法取得、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的农村宅基地制度体系。

四要注重因地制宜。我国幅员辽阔，农村情况有很大差异，经济发展水平、地理区位条件、民族文化风俗等，对各地农村宅基地的具体管理方式都有深刻的影响。改革要适应差异性、把握规律性，鼓励基层在守住底线的基础上，聚焦突出问题、大胆探索，做到有的放矢、分类施策。

五要维护农民利益。始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为“宅改”的出发点和落脚点，

充分发动和依靠农民，发挥农民集体自主协商作用，让农民成为改革的决策者、参与者和受益者。要妥善处置历史遗留问题，切实保障农民宅基地合法权益，坚决防止不顾农民意愿强迫农民“上楼”，坚决防止违法侵害甚至剥夺农民依法取得的宅基地使用权。

六要强化基础工作。做好宅基地调查摸底、村庄规划、确权登记等基础工作是改革的必要前提。要加快编制“多规合一”实用性村庄规划，科学确定宅基地规模和布局。要充分利用国土调查、宅基地和农房利用现状调查、不动产登记、农村户籍等资料，摸清宅基地底数，建设农村宅基地数据库和管理信息平台。要按照不动产统一登记要求，加快完成房地一体的宅基地使用权确权登记颁证工作。

七要防止改革走偏。农村宅基地制度改革根本目的是更好地保障农民和集体的土地权益，促进乡村振兴和城乡融合发展，而不是放开让城里人下乡买地建房。要坚决防止打着农村宅基地制度改革旗号行买卖宅基地之实，严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆，严格禁止乱占耕地建房。改革工作的重心要放在制度的建设和管理的规范上，盘活的土地资源应主要用于农业农村发展。

八要加强党的领导。党管农村工作是我党的传统，宅基地矛盾问题多、工作难度大，是一块“硬骨头”。要推动地方各级党委和政府把农村宅基地制度改革摆到重要位置，发挥党的领导的政治优势、组织优势，调动各方力量打好改革攻坚战。同时，要发挥农村基层党组织的领导核心作用和基层党员干部的模范带头作用，确保改革能落地、出实效。

（作者单位：农业农村部农村合作经济指导司）

## 脱贫攻坚需要在五个方面实现 与乡村振兴的有效衔接

李小云

党的十九届五中全会提出脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，为全面消除农村绝对贫困以后如何巩固脱贫攻坚的成果以及应对相对贫困指出了新的方向，同时也为乡村振兴工作注入了新的内容。可以说，将脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是党中央对我国未来农村扶贫工作以及乡村振兴工作进行的战略性部署，这一部署将稳固脱贫攻坚的工作与乡村振兴的工作有机地整合到全面实现小康社会和实现两个一百年目标的体系中。这一部署为在十四五规划中如何推进稳固脱贫攻坚成果、乡村振兴、区域发展、新型城镇化以至于发育国内、国际大循环相结合的新的格局提供了战略性框架。

脱贫攻坚所取得的重大成就，不仅仅表现在现有标准下农村绝对贫困人口数量的消失，更为重要

的是，在脱贫攻坚战的推动下，贫困地区各种产业体系、基础设施、教育卫生以及农村社会保障体系都得到了极大改善。这意味着长期困扰中国经济社会健康发展的城乡差异问题在脱贫攻坚战的强力推进下，有了历史性缓解的同时，脱贫攻坚战也极大地改善了贫困地区乡村的治理状况，贫困人口在与贫困作斗争的过程中发展能力有了极大的提升，精神面貌有了极大的改善。

实现全面建成小康社会的短板在农村发展，而农村发展的短板又是贫困问题，因此，绝对贫困问题的解决为乡村振兴工作和全面实现小康社会发挥了巨大的作用。脱贫攻坚战极大地缩小了贫困地区农村和中部及发达地区农村在各个维度上的差异，补齐了实现小康社会的第一个短板。这在客观上形成了贫困地区与其他地区农村实现同步发展的基础。但同时，从贫困发生的客观规律而言，消除农村绝对贫困并不意味着贫困的最终解决，正如习近平同志所指出的“脱贫摘帽不是终点”。农村绝对贫困问题解决之后推动乡村振兴工作并不意味着不再推动扶贫工作，就大多数乡村，特别是脱贫摘帽地区而言，扶贫工作不会终止，二者的有效衔接是未来稳固脱贫攻坚工作和乡村振兴工作的关键。

随着农村绝对贫困问题的终结，乡村振兴对于实现两个一百年目标的重要性日益凸显。从全国发展格局看，乡村振兴工作大致可以分为三种类型：第一种类型是受城镇化和工业化影响比较大的农村地区，这类农村地区主要集中在大城市郊区、经济社会发达地区的农村；第二种类型主要是以农业为主的农村地区；第三种类型是贫困地区也就是脱贫摘帽地区的农村。从总体上而言，这三类地区乡村振兴的路径会有不同。而从脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的角度讲，这三类地区所面临的任務也有所不同。发达地区和大部分中部地区虽然不是脱贫攻坚的重点区域，但是未来将面临应对相对贫困以及防止在新的经济社会条件下新贫困发生的挑战。因此，这些地区同样需要强调脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接问题。而对未来脱贫摘帽地区而言，稳固脱贫攻坚的成果依然任务艰巨。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接将会是这些地区乡村振兴工作、区域发展工作以及经济社会整体发展的重点。返贫问题、脱贫不稳定的问题以及相对贫困问题，都将会同时存在，从而成为这些地区乡村振兴工作的重点。从这个角度讲，中央强调脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，实际上也主要是指脱贫摘帽地区未来经济社会发展工作。脱贫攻坚与乡村振兴的结合需要在整体发展的战略上做到有效衔接，而实现有效衔接需要两者按照有机的过程展开。笔者认为，脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要在以下五个方面展开。

第一，脱贫攻坚与乡村振兴需要在目标上做到有效衔接。脱贫攻坚的目标是到2020年底实现现有标准下消除农村贫困人口，贫困地区全部摘帽，贫困人口“两不愁三保障”，贫困地区实现城乡公共服务均等化。同时，乡村振兴的目标包括产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。实现脱贫攻坚的目标关键是稳固实现既定目标，而乡村振兴的目标恰恰是有机对接了脱贫攻坚稳固实现的目标体系。也就是说，当脱贫攻坚的总体目标全面实现以后，乡村振兴的目标将会为进一步稳固脱贫攻坚成果提供有机的衔接点。从全国的整体情况而言，实现城乡社会公共服务均等化又成为了稳固脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴工作的核心连接点。因此，在落实脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的工作中，应把如何缩小城乡公共服务差距作为重要的内容。

第二，脱贫攻坚与乡村振兴需要在领导体制上做到有效衔接。脱贫攻坚之所以能取得重大成绩的重要原因在于五级书记挂帅、第一书记驻村的领导和工作体制。这一体制将中国的体制优势发挥到了

最优的状态。在很短的时间克服了官僚体制和各种不同的制约因素，迅速动员全社会的资源，向贫困地区和贫困人口集中，这是在短期内补齐全面实现小康社会的第一个短板的根本性原因。在推动乡村振兴的工作中，中央明确提出党抓乡村振兴工作。乡村振兴工作的核心是调整城乡发展的不平衡问题。这一工作在客观上面临着与扶贫工作相似的诸多制约因素，只有充分发挥中国的体制优势，才有可能扭转乡村衰落的格局。党对脱贫攻坚工作的领导，不仅是名义上的。脱贫攻坚中所形成的这一体制经验，对于乡村振兴的工作至关重要。同时，这一经验也可以确保在乡村振兴工作中将稳固脱贫攻坚的成果以及应对相对贫困纳入到乡村振兴的具体工作中。

第三，脱贫攻坚与乡村振兴需要在政策上做到有效衔接。脱贫攻坚的政策在总体上属于贫困地区乡村发展的政策，虽然脱贫攻坚的政策具有扶贫的特殊性，但是贫困地区的乡村振兴工作上首先是一个扶贫工作。在贫困地区推动乡村振兴虽然在字面上不同于脱贫攻坚工作，但实质上无论从发展产业，还是解决贫困人口的教育卫生短板及基础设施建设都是乡村振兴工作的内容。因此，脱贫攻坚的政策在总体上与乡村振兴的政策是完全一致的。因此需要将脱贫攻坚的政策体系与乡村振兴的政策体系有机衔接，从而促进乡村振兴工作，进一步稳固脱贫攻坚成果。

第四，脱贫攻坚与乡村振兴需要在措施上做到有效衔接。脱贫攻坚中所形成的“五个一批”的具体措施是在脱贫攻坚整体战略和政策指导下形成的综合性脱贫措施，这些措施的关键在于瞄准贫困群体的基本需求，因此这些措施具有明显的扶贫性质。但同时，这些措施所针对的问题又恰恰是贫困地区乡村发展的短板。贫困地区的脱贫在很大程度上存在着“政策脱贫”的特点，脱贫的基础还不够稳固。因此，在这些地区需要保持这些措施的连续性，而同时稳固这些地区的脱贫攻坚成果又需要一个“升级版”来推动。全面推进乡村振兴的一系列举措恰恰又是这些地区实现稳固脱贫攻坚成果的重要举措。因此，将扶贫攻坚的一系列措施与乡村振兴的措施有机衔接将会有效稳固脱贫攻坚成果，实现这些地区乡村的振兴。

第五，脱贫攻坚与乡村振兴需要在机制上做到有效衔接。扶贫攻坚的机制是强调在发展中通过政府主导、全社会参与和贫困群体为主体而实现的。这一机制将政府的作用、市场的作用和贫困群体的主体性有机地结合。强调内生动力是脱贫的关键，是脱贫攻坚工作取得重大成果的重要机制。乡村振兴工作同样离不开政府的作用、市场的作用和农民的主体性，乡村振兴不可能仅由政府来做，农民是实现乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的主体。同时，需要认识到的是无论脱贫攻坚还是乡村振兴本身又是一个发展的问題，需要在发展中不断推进，二者的有效衔接需要积极支持广大农民提升自身的能力并在市场机制的推动下展开。

脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，是乡村振兴工作特别是脱贫摘帽地区经济社会发展工作的新任务，做到以上五个方面，需要对脱贫攻坚和乡村振兴工作有一个科学的认识，需要全面理解实现两个一百年目标所面临的挑战，同时也需要因地制宜制定适合本地区特点的具体对接措施。

(作者单位：中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑：丁 佳)